

New Look für Basler Staatsbuchhaltung

Autor(en): Wolfgang Zehnder, Heinz Kreis

Quelle: Basler Stadtbuch

Jahr: 1974

<https://www.baslerstadtbuch.ch/.permalink/stadtbuch/364b3173-6b2d-47ad-976a-2a89df37095c>

Nutzungsbedingungen

Die Online-Plattform www.baslerstadtbuch.ch ist ein Angebot der Christoph Merian Stiftung. Die auf dieser Plattform veröffentlichten Dokumente stehen für nichtkommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung gratis zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrücke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des vorherigen schriftlichen Einverständnisses der Christoph Merian Stiftung.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Online-Plattform [baslerstadtbuch.ch](http://www.baslerstadtbuch.ch) ist ein Service public der Christoph Merian Stiftung.

<http://www.cms-basel.ch>

<https://www.baslerstadtbuch.ch>

New Look für Basler Staatsbuchhaltung

Heinz Kreis
Wolfgang Zehnder



Die finanziellen Rechenschaftsberichte eines öffentlichen Haushaltes, das Budget einerseits und die Rechnung andererseits, dürfen natürlich nicht nach wechselnden Modetrends gestaltet werden. Aber wenn sich die Grössenordnungen der darin erfassten Zahlen und der Umfang der staatlichen Tätigkeiten entscheidend ändern, wenn vor allem bessere Informationen über die wirkliche Finanzlage dringend notwendig werden, darf eine Anpassung an die neuen Verhältnisse nicht unterbleiben. Es kommt der Zeitpunkt, da das vor Jahrzehnten geschneiderte «Kleid» einer Staatsbuchhaltung ersetzt und durch einen new look abgelöst werden muss.

«Buch mit sieben Siegeln»

Die Staatsrechnung des Kantons Basel-Stadt ist schon in den vierziger Jahren von einem auch politisch wirkenden Finanzfachmann als ein «Buch mit sieben Siegeln» bezeichnet worden. Zwar enthielt sie in langen Kolonnen viele Tausende von Einzelziffern. Aber es fehlte ein klarer Überblick über die sich darin widerspiegelnde Situation der Staatskasse. Es gab kaum Möglichkeiten, aus dem dicken Haushaltbuch der öffentlichen Verwaltung die für politische Entscheide unerlässlichen Angaben über eine Aufteilung nach einmaligen und nach laufenden Ausgaben, über die gesamthaften Personal-, Sach- und Investitionskosten, über die Gliederung nach funktionalen Verwendungszwecken usw. herauszulesen.

Wohl wurden vor etwa 25 Jahren einige Neuerungen eingeführt wie die Unterteilung des Aufwands in die laufenden Ausgaben und in die ausserordentlichen, längerfristig zu tilgenden Kosten für grössere Staatsbauten. Doch das noch aus dem letz-

ten Jahrhundert stammende Grundkonzept wurde beibehalten. Inzwischen hat sich das Einnahmen- und Ausgabenvolumen des Kantons vervielfacht. Die im Budget 1950 veranschlagte Aufwandssumme von 118 Millionen Franken stieg bis zum Voranschlag 1974 auf 1189 Millionen an. Dennoch sind die in den letzten Jahrzehnten gewonnenen Erkenntnisse hinsichtlich der Anforderungen an ein zeitgemässes Rechnungssystem an der baselstädtischen Rechnungsablegung scheinbar spurlos vorübergegangen. Diese Buchhaltung war, so viele Details darin aufgeführt wurden, in keiner Weise transparent und konnte deshalb weder als Führungs- noch als Kontrollinstrument wirksam dienen.

Bisher: Undurchsichtig und unvollständig

Bis zum Jahre 1974 legte unser Kanton seine Rechnung in der Form der Verwaltungsrechnung, des Vermögensstatus und der Beilagenrechnungen vor.

Die Verwaltungsrechnung enthielt die allgemeinen Einnahmen (Vermögens- und Steuererträge) sowie die Einnahmen und Ausgaben der Departemente. Die rund 100 Dienststellen der Departemente führten ihre eigenen Buchhaltungen und richteten diese weitgehend nach individuellen Bedürfnissen aus. In diesen Buchhaltungen und auch in der Staatsrechnung erschienen nicht nur Bareinnahmen und -ausgaben, sondern auch «unbare» Posten wie Abschreibungen, Überträge auf Sonderkonten, Einlagen in Spezialfonds, Rückstellungen usw. Es war schwierig, aufgrund dieser auf ungezählte Einzelpositionen verteilten Einnahmen und Ausgaben eine durchschaubare Gruppierung beispielsweise nach Personalkosten, Sachausgaben und Beiträgen vorzunehmen. Vollends man-

gelte es an einer vollständigen Auskunft darüber, wieviel Basel-Stadt etwa für das Gesundheitswesen, für die Erziehung, für die soziale Wohlfahrt usw. aufwendete.

Überdies waren die Rechnungen der gemeinwirtschaftlichen Staatsbetriebe (BVB, EW, GWW usw.) sowie der Anstalten der Krankenpflege und der Versicherungseinrichtungen in den Beilagenteil verwiesen. Beim Vermögensstatus fehlte eine klare Gliederung in jederzeit realisierbare Vermögenswerte und in gebundene Mittel für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

Rechnungskommission: «Dschungel der Zahlen»

Diese Nachteile der veralteten staatlichen Buchführung wurden schon seit langem immer wieder kritisiert. In Anzügen von Mitgliedern des Grossen Rates wurde 1961, 1963 und 1967 eine bessere Darstellung der Staatsrechnung gefordert. 1968 verlangte die Rechnungskommission vom Regierungsrat, «dass er in Zukunft Budget und Staatsrechnung in einer Form vorlegt, die ein klares Bild über die finanzielle Situation unseres Kantons vermittelt, ohne dass der Bürger sich dabei im Dschungel der Zahlen verliert».

Seiner eigenen Erkenntnis und diesen Begehren entsprechend beschloss der Regierungsrat Ende 1971, es sei in Basel-Stadt künftig nach dem System des Bundes Rechnung abzulegen. Angesichts seines begrenzten Personalbestands und der zunehmenden Fülle anderer Aufgaben musste das Finanzdepartement davon absehen, ein eigenes Konzept für die Neugestaltung der Staatsbuchhaltung auszuarbeiten. Für dessen Realisierung wurde daher die FIDES Treuhand-Vereinigung beigezogen. Diese nahm ihre Arbeiten im Herbst 1972 auf.

Das neue Konzept

Am 30. Mai 1973 wurde dem Regierungsrat der Konzeptbericht der FIDES abgeliefert. Er umfasste drei Teile, nämlich

- die Neugestaltung von Inhalt und Präsentation der Staatsrechnung und des Budgets,
- die zentrale und automatisierte Rechnungsführung,
- die zentralisierte Finanzmittelverwaltung.

Die erste Stufe wurde im Dezember 1973 mit der Präsentation des Budgets 1974 in neuer Form – neben einem nochmals unverändert gestalteten Budget – eingeleitet und wird mit der Rechnungsablage für das Jahr 1974 abgeschlossen. Dabei wurde am bisherigen System der dezentralisierten Rechnungsführung vorläufig nichts geändert. Die eigentliche Reorganisation, die zur zentralen Rechnungsführung und Verwaltung der Finanzmittel führt, bedingt eine einlässliche Detailkonzipierung und das Testen aller Arbeitsläufe, bevor sie befriedigend funktionieren kann.

Die Grundzüge der umgestalteten Staatsrechnung

Die neue Rechnungsgestaltung geht in bezug auf Umfang und Inhalt von drei Grundprinzipien aus:

- Vollständigkeit – sämtliche Einnahmen und Ausgaben müssen vollständig aufgeführt werden.
- Einheit – alle Einnahmen und Ausgaben müssen in einem einzigen Voranschlag oder Rechenschaftsbericht zusammengefasst werden.
- Bruttodarstellung – es dürfen keine Einnahmen mit Ausgaben verrechnet werden.

Zur Wahrung der Vollständigkeit sind Be-

stand und Bewegungen des rechtlich selbstständigen Zweckvermögens in Form von speziellen Fonds usw. in die Staatsbuchhaltung einzubeziehen.

Die Einheit wird dadurch erreicht, dass die ordentliche Haushaltrechnung auch die Rechnungen der industriellen Werke und der Spitäler umfasst. Einzig die Versicherungseinrichtungen wie die Pensions-, Witwen- und Waisenkasse, für deren Darstellung sich die Staatsrechnung nicht eignet, werden gesondert im Anhang präsentiert. In der Bruttorechnung sind zum Beispiel für Warenhandelsgeschäfte staatlicher Abteilungen die Verkaufserlöse und die Kosten des eingekauften Materials gesondert auszuweisen; sie dürfen also nicht mehr saldiert und nur mit ihrem Gewinn oder ihrem Verlust ausgewiesen werden.

Wie stark sich diese neuen Grundsätze auswirken, beleuchtet die Gegenüberstellung der beiden Budgets für das Jahr 1974:

	Ausgaben	Einnahmen
alte Präsentation	1189 Mio. Fr.	1074 Mio. Fr.
neue Präsentation	1729 Mio. Fr.	1605 Mio. Fr.

Die dreiteilige Rechnungsführung

Die neue Kantonsrechnung ist nach dem Rechnungssystem des Bundes und der eidgenössischen Finanzstatistik angelegt. Dies bedingt, dass drei Rechnungen (Finanzrechnung, Vermögensveränderungsrechnung und Bestandesrechnung oder Bilanz) geführt werden, dass eine systematische Gliederung von Einnahmen und Ausgaben erfolgt und dass die funktionale Gliederung in das Rechnungssystem zu integrieren ist.

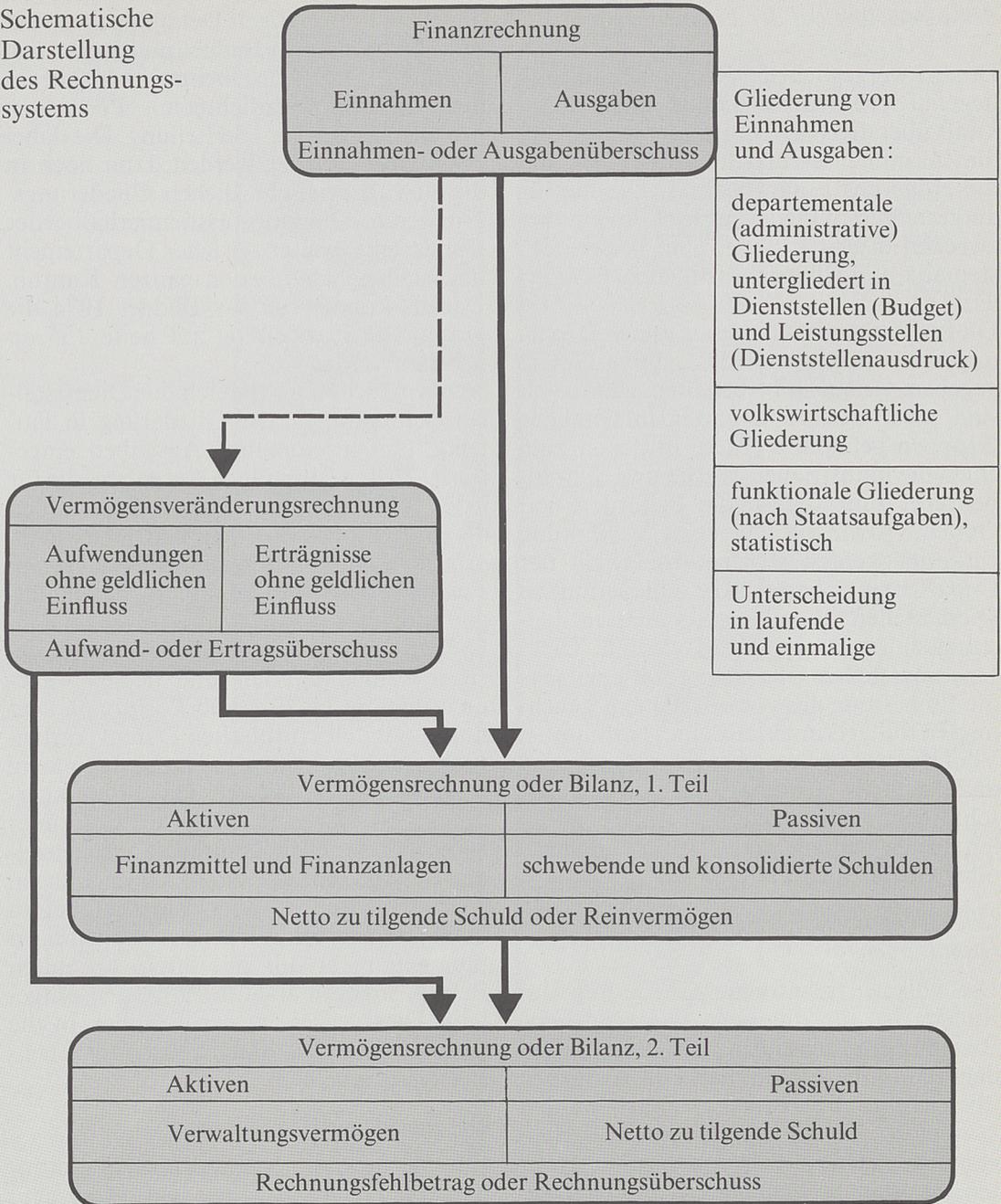
Die Finanzrechnung enthält restlos alle

Einnahmen und Ausgaben, das heisst alle Geldbewegungen, welche die Vermögenslage des Kantons verändern. Wenn – wie im Voranschlag 1974 – mehr Ausgaben als Einnahmen budgetiert sind, muss die Differenz durch die Aufnahme von Schulden gedeckt werden. Dieser Ausgabenüberschuss ist eine Realität, die nicht manipuliert werden kann.

In der Vermögensveränderungsrechnung figurieren alle Aufwendungen und Erträge, die nur einen buchmässigen Einfluss auf das Vermögen haben. Es handelt sich dabei ausschliesslich um die Bewertung der Vermögensbestände in der Bilanz, so um Abschreibungen auf Anlagen, um die Aktivierung von Investitionen usw., welche durchwegs keinerlei Einfluss auf den tatsächlichen Finanzmittelbedarf haben.

Die neue Bilanz wird erstmals für das Rechnungsjahr 1974 zu erstellen sein. Dabei wird – anders als nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen – im Streben nach einer vollständigen Transparenz eine Zweiteilung vorgenommen. Im ersten Teil werden den Finanzmitteln und -anlagen (wie realisierbare Vermögenswerte) die schwebenden Schulden (z.B. offene Rechnungen) und die konsolidierten Schulden (z.B. ausstehende Obligationenanleihen) gegenübergestellt. Als Saldo ergibt sich daraus die netto zu tilgende Staatsschuld, die harte Wirklichkeit ist. Daran ändert die Tatsache nichts, dass in einem zweiten Teil dieser Nettoschuld das sogenannte Verwaltungsvermögen gegenübergestellt wird. Darunter fallen Schulen, Allmend, Strassen, Spitäler, Energieversorgungsanlagen usw., die der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu dienen haben und deshalb weder veräussert werden können noch einen Marktwert aufweisen.

Schematische Darstellung des Rechnungssystems



Schwergewicht auf der Finanzrechnung

Das Schwergewicht der Rechnungsführung liegt auf der Finanzrechnung. Sie gibt Auskunft über die Verwendung der Ausgaben, die Zusammensetzung der Einnahmen und die Höhe des Finanzbedarfs. Die hierfür aufgestellten Gliederungsrichtlinien bezwecken in erster Linie, eine bessere Systematik und Übersichtlichkeit zu gewährleisten.

Die institutionelle Gliederung nach Departementen wird, durch das gültige Gesetz gegeben, weiterhin beibehalten. Zusätzlich sind zwei weitere departementsähnliche Gruppen gebildet worden, in denen zum einen die industriellen Werke und Spezialbetriebe, zum andern die Behörden und Gerichte sowie die allgemeine Verwaltung zusammengefasst werden. Innerhalb der Departemente besteht die Gliederung in Dienststellen, die ihrerseits neu in Leistungsstellen untergliedert werden. Diese Leistungsstellen-Gliederung soll einerseits die Einhaltung des vom Parlament genehmigten Budgets innerhalb eines bestimmten Verantwortungsbereichs sicherstellen und andererseits als Grundlage für betriebswirtschaftliche Kostenrechnungen in jenen Fällen dienen, wo kostendeckende Gebühren oder Tarife zu kalkulieren sind.

Gliederung nach volkswirtschaftlichen Grundsätzen

Die volkswirtschaftliche Gliederung des Bundes ist für die neue baselstädtische Rechnungspräsentation übernommen worden, damit die Einnahmen und Ausgaben übersichtlicher als bisher gruppiert werden können. In der Finanzrechnung bestehen insgesamt etwa 12000 verschiedene Konten für alle angesichts der vielfältigen Be-

dürfnisse notwendigen Detailangaben und Spezifikationen. In Budget und Rechnung kommen diese Einzelheiten aber nur in höchstens 60 «verdichteten» Positionen pro Dienststelle zur Darstellung. Die dabei ermittelten Beträge werden dann noch in die elf volkswirtschaftlichen Gliederungsgruppen zusammengefasst, innerhalb jeder Dienststelle, weiter für jedes Departement und schliesslich für den ganzen Kanton. Daraus konnte für das Budget 1974 die graphische Darstellung auf Seite 155 erarbeitet werden.

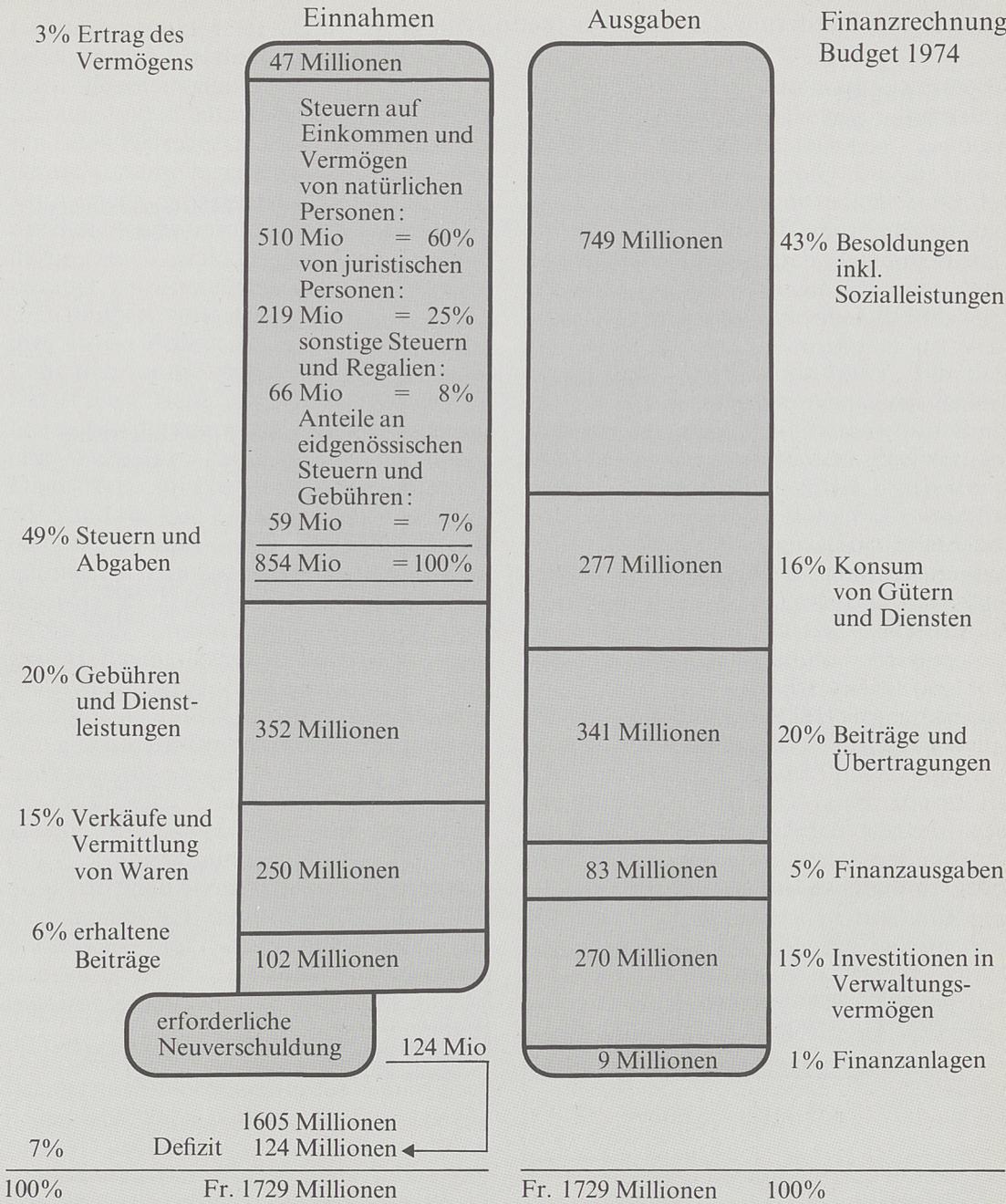
Neu wird schon im Bereich der Dienststellenbuchhaltungen die Gliederung in laufende und in einmalige Ausgaben eingeführt. Zu den einmaligen Ausgaben, die für jedes Budgetjahr festzulegen sind, zählen die Investitionen in Hoch- und Tiefbauten, sämtliche Anschaffungen sowie Anlagen in Finanzwerten wie Wertpapiere, Beteiligungen usw.

Die neue systematische Gliederung des riesigen Zahlenmaterials und dessen «Verdichtung» in maximal 60 Positionen sind nur mit der elektronischen Datenverarbeitung sowohl zeitlich als auch kostenmässig vertretbar zu bewältigen. Das bringt allerdings den Nachteil, dass der Computer keine individuellen Kommentare zu einzelnen Beträgen (neue Posten, Abweichungen gegenüber Budget oder Vorjahr) liefern kann. Hingegen werden Abweichungen nunmehr nicht nur mit ihrem absoluten Betrag, sondern auch in Prozenten mitgeteilt. Dies verbessert den Einblick in die Entwicklung des Staatshaushaltes ebenfalls ganz erheblich.

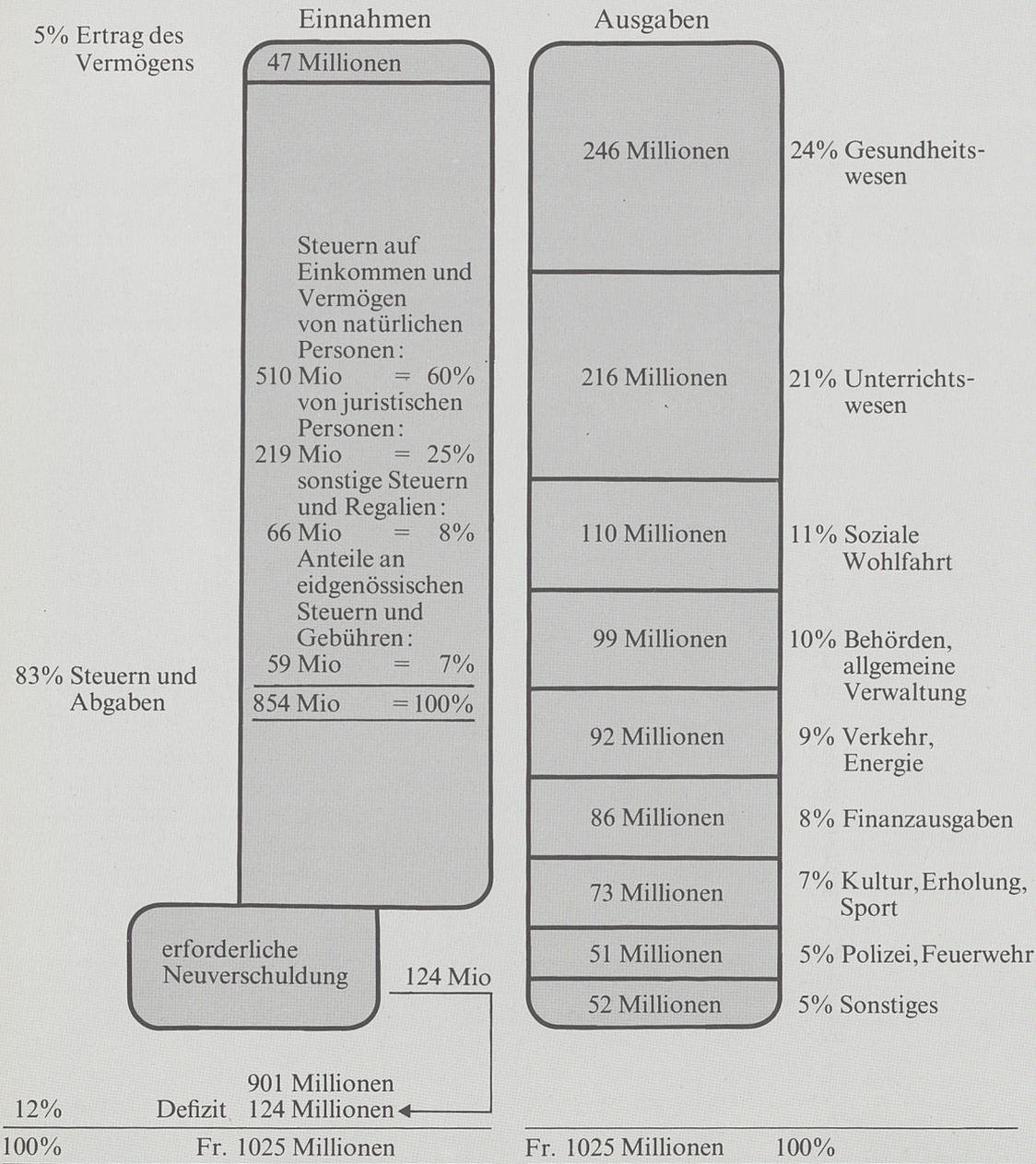
Die funktionale Gliederung

Für welche Aufgaben, das heisst Funktionen des Staates Ausgaben getätigt werden,

Finanzrechnung
Budget 1974



Funktionale Gliederung der Ausgaben (netto), Budget 1974



ist aus der funktionalen Gliederung zu ersehen. Diese Darstellung erfolgt über die institutionelle Gliederung nach Departementen und Dienststellen hinweg. Während das bisherige Rechnungssystem eine derartige Aufteilung der verschiedenen Positionen erst nach dem erfolgten Abschluss der Staatsrechnung erlaubte, wird die Gliederung nach funktionalen Kriterien nun parallel zur Erstellung von Rechnungen und Budgets vorgenommen. Im Blick auf ihre grosse Bedeutung für die Finanzplanung und für die Festlegung von Prioritäten ist diese Neuerung sehr wertvoll.

Diese Gliederung kann deshalb in einfacher Weise durchgeführt werden, weil jede Dienststelle in Leistungsstellen unterteilt wird und für jede Leistungsstelle festgelegt ist, welche Funktionen sie erfüllt. Die Aufteilung nach funktionalen Gesichtspunkten wird zunächst für die gesamten Ausgaben des Kantons ermittelt (Bruttoausgaben). In einer zweiten Phase werden diesen Ausgaben die leistungsbezogenen Einnahmen, nämlich Gebühren und Erträge von Dienstleistungen, Warenverkäufen usw. gegenübergestellt. Als Saldo resultiert die funktionale Gliederung der Nettoausgaben, also desjenigen Aufwands, der durch Steuereinnahmen und Neuverschuldung zu finanzieren ist. Für das Budget 1974 ergab sich das ebenfalls graphisch dargestellte Bild (Seite 156) zu diesem Bericht.

Zentrale Rechnungsführung und Finanzmittelverwaltung

In einer nächsten Phase werden gemäss dem neuen Konzept sowohl die Rechnungsführung als auch die Finanzmittelverwaltung zentralisiert. Für diese Aufgabe, die noch gründliche Vorarbeiten bedingt, wird eben-

falls die elektronische Datenverarbeitung eingesetzt.

Die zentrale und automatisierte Rechnungsführung wird nicht nur administrative Vereinfachungen bringen, sondern auch dringend erwünschte aktuelle Informationen über den finanziellen Stand des Kantons. Sämtlichen Departementen und Dienststellen kann durch Buchungsanzeigen und Kontoausdrucke jederzeit Aufschluss gegeben werden über die bisherigen Ausgaben und Einnahmen im Vergleich zu den Budgetpositionen. Für den ganzen Staatsapparat können nach Bedarf periodische Zwischenabschlüsse mit Budgetvergleich erstellt werden. Die verfügbaren Daten dienen auch der Erarbeitung von Unterlagen für die Liquiditäts- und Finanzplanung, die Finanzstatistik und betriebswirtschaftliche Kostenrechnungen. Nicht zuletzt wird die zentrale Buchführung bei den einzelnen Dienststellen eine spürbare Arbeitsentlastung bewirken.

Die zentrale Finanzmittelverwaltung soll auf der einen Seite gewährleisten, dass die notwendigen Mittel für die Staatsverwaltung nach Massgabe der Budget- und Finanzplanung mittel- und langfristig rechtzeitig bereitgestellt werden können. Sie wird es aber auch erlauben, den kurzfristigen Mittelbedarf recht genau vorauszu- sehen und vorübergehende Überschüsse in der Kasse optimal anzulegen. Die für diesen Zweck erforderliche Kontrolle sämtlicher Zahlungseingänge und ein zentraler Auszahlungsdienst sind eng mit der zentralen Rechnungsführung verknüpft.

Mit der Buchhaltungsreform ist es nicht getan

So notwendig und willkommen die bereits verwirklichten und die vorgesehenen Neue-

rungen in der Basler Staatsbuchhaltung sind – mit den vermehrten und besseren Informationen über Stand und Entwicklung der Staatsfinanzen wird der öffentliche Haushalt von Basel-Stadt nicht ins Gleichgewicht gebracht. Aber diese bringen, anders als die bisherigen Staatsrechnungen alten Stils, die wirkliche «Stunde der Wahrheit», wie die Rechnungsdebatten früher bezeichnet worden sind. Sie schaffen damit zusätzliche Grundlagen für den erzwungenen Prozess der Rückbildung eines in den fetten Jahren überdimensionierten Staatsapparates auf ein vernünftiges und tragbares Mass.

Die eindeutige Verwerfung der Steuerzuschläge pro 1975 und 1976 in der kantonalen Volksabstimmung vom 18. bis 20. Oktober 1974 hat gezeigt, dass die Stimmberechtigten nicht bereit sind, höhere Steuerbelastung vor dem eindeutigen Be-

weis des Sparwillens beim Staat zu akzeptieren. Das Vertrauen, dass die Behörden mit den ihnen zufließenden Mitteln sparsam und haushälterisch umgehen, war am Tag dieses Urnengangs bei der Mehrheit des Basler Souveräns nicht vorhanden.

Die Buchhaltungsreform macht keine vermehrten, zusätzlichen Gelder flüssig. Doch sie schafft die Basis für sinnvolle und gezielte Einsparungen in allen wichtigen Bereichen, die durch das Setzen von Prioritäten für die Staatsaufgaben, durch die Besinnung auf das Ausmass der wirklich dringenden Ausgaben und schliesslich durch die Rationalisierung der buchhalterischen Arbeitsabläufe erreichbar sind.

Aus diesem Gesichtspunkt gehört der 1974 in einer ersten Etappe verwirklichte new look für die Basler Staatsbuchhaltung zu den bedeutsamen Ereignissen in der baselstädtischen Geschichte.